

行政法专题讲座

应松年 主编

東方出版社

目 录

行政复议篇

第一章 总论	(3)
第一节 行政复议概论	(3)
第二节 行政复议与行政诉讼	(7)
第三节 行政复议的原则	(11)
第二章 行政复议范围	(14)
第一节 我国行政复议的范围	(14)
第二节 对行政复议范围的再认识	(19)
第三章 行政复议管辖	(28)
第一节 行政复议管辖概述	(28)
第二节 行政复议管辖的分类与原则	(31)
第三节 行政复议管辖的规定	(35)
第四章 行政复议机构	(39)
第一节 行政复议机构概述	(39)
第二节 行政复议机构的性质及领导体制	(41)
第三节 行政复议机构及其职责	(43)
第五章 行政复议参加人	(45)
第一节 申请人	(45)
第二节 被申请人	(48)
第三节 申请人、被申请人的复议权利和义务	(50)
第四节 共同复议参加人	(53)

第五节	复议中的第三人	(53)
第六节	复议代理人	(55)
第六章	申请与受理	(57)
第一节	复议的申请	(57)
第二节	复议的受理	(63)
第七章	复议的审理与决定	(67)
第一节	行政复议审理及程序	(67)
第二节	行政复议适用法律	(74)
第三节	行政复议决定及其效力	(80)
第四节	行政复议决定的效力及强制执行	(86)
第八章	期间与送达	(89)
第一节	期间	(89)
第二节	送达	(93)
第九章	涉外行政复议	(97)
第一节	涉外行政复议概述	(97)
第二节	涉外行政复议的原则	(101)
第三节	涉外行政复议的法律适用	(104)

行政强制执行篇

第一章	行政强制执行概述	(111)
第一节	行政强制执行的概念	(111)
第二节	行政强制执行的性质与特点	(114)
第三节	行政强制执行的原则	(122)
第四节	行政强制执行的作用	(127)
第二章	行政强制执行制度的历史发展	(133)
第一节	行政强制执行制度的产生和发展	(133)
第二节	中国行政强制执行制度的历史与现状	(135)
第三节	国外行政强制执行制度简况	(138)

第三章 行政强制执行的机关	(143)
第一节 规定行政强制执行机关的意义	(143)
第二节 立法确定行政强制执行权的方式	(144)
第三节 我国行政强制执行机关存在的问题及 改进的可能	(145)
第四节 行政强制执行机关的几种模式	(147)
第五节 行政强制执行的管辖	(152)
第六节 委托、授权和协助执行机关和组织	(157)
第四章 行政强制执行的分类及措施	(162)
第一节 行政强制执行的分类	(162)
第二节 即时强制	(169)
第三节 行政强制执行措施	(172)
第五章 行政强制执行的法律责任	(176)
第一节 违法和不当执行责任	(176)
第二节 拒绝、拖延协助的法律责任	(178)
第三节 妨碍执行的法律责任	(183)
第四节 行政强制执行法律责任的免除	(184)
第六章 行政强制执行的法律依据	(186)
第一节 有权设定强制执行权的规范性文件	(186)
第二节 解释和执行性规范性文件	(188)
第七章 行政强制执行程序	(191)
第一节 行政强制执行程序的概念和意义	(191)
第二节 行政强制执行的一般程序	(193)
第三节 行政强制执行的简易程序	(199)
第四节 人民法院协助行政强制执行的程序	(200)
第五节 委托执行程序、协助执行程序和执行 中止、执行终止	(201)
第八章 行政强制执行的监督与补救	(207)

第一节	对行政强制执行的监督形式·····	(207)
第二节	行政强制执行的补救途径·····	(210)
第三节	我国行政强制执行制度展望·····	(212)

行 政 处 罚 篇

第一章	行政处罚导论·····	(217)
第一节	行政违法·····	(217)
第二节	行政责任·····	(223)
第三节	行政处罚·····	(226)
第二章	行政处罚的基本原则·····	(231)
第三章	行政处罚的种类·····	(237)
第一节	行政处罚的分类及其意义·····	(237)
第二节	申诫罚·····	(238)
第三节	财产罚·····	(239)
第四节	行为罚·····	(240)
第五节	人身罚·····	(242)
第四章	行政处罚的设定权·····	(245)
第一节	行政处罚权和行政处罚设定权·····	(245)
第二节	目前我国行政处罚设定权方面存在的问题 及其原因·····	(246)
第三节	设定行政处罚的主体资格和法律规范资格·····	(249)
第四节	我国行政处罚设定权的划分·····	(253)
第五章	行政处罚的适用·····	(258)
第一节	行政处罚适用的概念·····	(258)
第二节	行政处罚适用的主体·····	(260)
第三节	行政处罚适用主体的法律责任·····	(265)
第四节	行政处罚适用中的几个法律问题·····	(267)
第六章	行政处罚的程序·····	(270)

第一节	行政处罚程序的概念和意义	(270)
第二节	行政处罚程序的内容和分类	(272)
第七章	涉外行政处罚	(278)
第一节	涉外行政处罚的概念、原则、范围	(278)
第二节	涉外行政处罚的法律适用	(283)
第三节	国内法关于涉外行政处罚的特别规定	(285)
第八章	行政处罚的监督与补救	(288)
第一节	行政处罚的监督	(288)
第二节	行政处罚的补救	(291)
第三节	行政处罚监督与补救制度的思考	(294)

行政赔偿篇

第一章	概述	(299)
第一节	行政赔偿的概念和特点	(299)
第二节	行政赔偿的性质	(300)
第三节	行政赔偿的法律依据	(304)
第四节	行政赔偿的历史沿革	(306)
第五节	建立行政赔偿制度的意义	(310)
第二章	行政侵权行为	(312)
第一节	行政侵权行为的概念	(312)
第二节	行政侵权行为的主体	(313)
第三节	行政侵权行为的形成	(316)
第四节	行政侵权行为的性质	(318)
第五节	行政侵权行为的范围	(319)
第六节	行政侵权行为的后果	(321)
第七节	行政侵权行为的确认	(321)
第三章	行政赔偿责任的构成要件	(326)
第一节	致害的违法行为	(326)

第二节 损害事实	(327)
第三节 因果关系	(328)
第四节 法律规定	(332)
第四章 行政赔偿责任的归属	(333)
第一节 赔偿责任的主体	(333)
第二节 赔偿义务机关	(337)
第三节 求偿	(340)
第四节 赔偿经费的来源	(345)
第五章 行政赔偿的范围	(349)
第一节 行政赔偿的受损范围	(349)
第二节 行政赔偿的减免责范围	(354)
第六章 行政赔偿的方式和标准	(353)
第一节 赔偿方式	(358)
第二节 赔偿标准	(361)
第三节 损失估价日期	(365)
第七章 行政赔偿的程序	(368)
第一节 行政赔偿的行政处理程序	(368)
第二节 行政赔偿的司法处理程序	(372)
第八章 行政补偿	(381)
第一节 行政补偿的概念和特点	(381)
第二节 行政补偿的范围	(382)
第三节 行政补偿的标准和程序	(384)

行政复议篇

第一章 总 论

第一节 行政复议概论

一、行政争议与行政复议

行政争议，简言之，就是与行政机关发生的争议；或者说，是因行使行政职权发生的争议。行政争议分为三种情况：①行政机关与公民、法人和其他组织之间发生的争议；②行政机关与行政机关之间发生的职权争议；③行政机关与其所属公务员之间的争议。

行政复议是行政机关解决公民、法人及其他组织与行政机关因行政管理活动引起的行政争议的一种制度。行政复议有如下特点：①行政复议是行政机关解决行政争议的活动；②行政复议解决的行政争议是行政管理活动过程中发生的；③行政复议是因行政管理相对人不服行政管理行为提出复议申请而引起的。

行政争议与行政复议的关系表现在四个方面：

第一，行政争议是行政复议存在的基础和前提。行政复议作为一种对相对人遭受不法行政行为侵害的救济手段，是由相对人对行政行为的合法性提出异议而引起的。无论行政机关的具体行政行为是否真正违法，只要相对人与行政机关之间的纠纷客观真实地存在，行政复议就可能产生。

第二，行政复议只解决部分行政争议，而不能解决全部行政争议。这是一个涉及行政复议范围的问题。对于因行使行政职权

发生的行政争议是否都可以通过行政复议的方式解决，存在分歧意见：一种意见认为凡因行使行政职权发生的行政争议均可提起行政复议，另一种意见认为只有行政相对人对行政机关的具体行政行为发生争议方可提出行政复议。关于这两种意见我们将留待行政复议的范围一章专门予以研究。

第三，行政复议是解决行政争议的手段和途径，但不是唯一的手段和必经的途径。行政复议一般来说是解决行政争议最常见、最大量使用的手段。我国的法律、行政法规及地方性法规大都规定了行政复议程序或将行政复议规定为解决行政争议的必经程序，但这并不意味着只有行政复议或必须经过行政复议才能解决行政争议。我国法律、行政法规对解决行政争议途径的规定有两种情况：①解决行政争议必须先经过行政复议才能提起行政诉讼，即行政复议是解决行政争议的必经程序。②解决行政争议的途径可以由行政管理相对人进行选择，或者提出行政复议，或者向人民法院提起诉讼。在行政管理相对人选择人民法院来解决时，行政诉讼就成为解决行政争议的方式了。

第四，行政复议不是解决行政争议的最终方式，法律规定行政复议为终局的除外。行政复议作为行政机关自身解决行政争议的一种方式，对于行政管理相对人来说自然会产生一些心理上的顾虑，同时提起诉讼也是法律所保障的每个公民的基本权利。因此，我国法律除了对个别几种具体行政行为规定了行政复议为终局之外，大多数法律都规定了行政诉讼为解决行政争议的最终方式。

二、我国行政复议制度的发展概况

我国法律、法规关于行政复议的规定，最早始于1950年政务院批准的《财政部设置财政检查机构办法》，该办法规定：“被检查的部门，对检查机构之措施，认为不当时，得具备理由，向其

上级检查机构,申请复核处理。”该办法虽未采用“复议”二字,但与现行复议制度无异。随后《税务复议委员会组织通则》、《印花暂暂行条例》、《暂行海关法》、《海关进出口税则暂行实施条例》、《治安管理处罚条例》、《农业税条例》、《工商统一税条例施行细则(草案)》等一系列规定复议内容的法律、法规都在50年代相继发布。截止目前,我国大约有600多件法律、法规规定了行政复议,但名称不一,大致有:复议,申诉,复核,复查,复审,复验等。

《中华人民共和国行政诉讼法》于1989年4月4日经全国人民代表大会通过公布之后,行政复议制度的正式确立被提到了行政立法的日程。1989年10月国务院法制局在武汉召集了部委、地方法制部门和有关学者进行了关于制定《行政复议条例》初步构想的讨论,并在同年11月重庆召开的贯彻行政诉讼法座谈会上作了进一步的讨论和修改。在行政复议条例的制定过程中,主要解决的问题包括十个方面:①关于行政复议的概念;②关于行政复议的性质;③关于行政复议与申诉、信访、行政调解、行政仲裁及行政诉讼之间的关系;④关于行政复议的现状 & 建立行政复议制度的意义;⑤关于行政复议制度的基本原则;⑥关于行政复议的范围;⑦关于行政复议适用法律;⑧关于行政复议的管辖;⑨关于行政复议的机构和组织;⑩关于行政复议的基本程序。这十个方面的问题是行政复议的主要问题,也是在行政复议条例制定过程中意见分歧最为突出的问题。

三、建立行政复议制度的意义

行政复议的目的在于有效地解决行政争议,但它作为一种制度,其宗旨在于促进行政机关合法与合理的实施行政行为,维护公民、法人和其他组织的合法权益。在我国建立行政复议制度是推进社会主义民主政治、促进依法行政的需要。建立健全行政复

议制度，对于推进行政法制建设具有非常要重意的义。

（一）行政复议是行政法制监督体系的重要组成部分。

我国的行政法制监督由国家权力机关的监督、行政机关的监督、司法机关的监督、政党和社会组织的监督组成一个纵横交错的严密的监督体系，缺一不可。行政复议是行政机关内部监督体系的一个重要内容，且这种监督与一般依行政隶属关系所进行的自上而下的单向监督又有所不同，单向监督发现问题的途径一般限于听取工作汇报、总结、检查等形式，缺乏相互制约因素。而行政复议则是行政管理相对人因发现具体行政行为侵犯其合法权益而引起的。所以这种监督形式是其他监督形式所无法取代的。

（二）行政复议是保护公民、法人和其他组织合法权益的有效手段。

保护公民、法人和其他组织合法权益是我国宪法和法律规定的的一个基本原则。行政复议是行政机关内部上级行政机关对下级行政机关所作的行政行为的合法性和合理性的审查。上级行政机关通过对下级行政机关所作的行政行为进行审查认为违法或不当即可直接作出撤销或改变的决定，对于上级行政机关的复议决定，下级行政机关必须无条件地执行，从而有效地保护公民、法人和其他组织的合法权益。

（三）行政复议有利于迅速解决行政争议，节省财力物力。

行政复议同行政诉讼相比，程序简便。行政复议的上级行政机关与下级行政机关之间具有领导与被领导的关系，可以直接变更、撤销下级行政机关所作的决定，因此可以缩短处理纠纷的时间。

（四）行政复议能够减轻人民法院的负担。

行政复议与行政诉讼相互衔接，行政复议作为解决行政争议的第一道程序，如果复议申请人对复议决定不提出异议，就不再

向人民法院提起行政诉讼,因此行政诉讼案件就会减少,不再过多地集中到人民法院,可以使人民法院集中精力审理一些重大复杂的行政案件。

第二节 行政复议与行政诉讼

行政复议与行政诉讼作为对行政机关监督的手段和解决行政争议的途径,二者之间既有区别又有联系。

一、行政复议与行政诉讼的相同点

1. 行政复议与行政诉讼的目的—致。二者都是对行政行为实施监督,保护公民、法人和其他组织的合法权益。行政复议与行政诉讼从表面现象来看,都是为了解决行政争议而建立的一种平息争讼的制度,但从根本上来说,平息争讼只是手段,而监督行政行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益才是最终目的。

2. 行政复议与行政诉讼都是解决行政争议的一种手段。从行政复议与行政诉讼的直接结果来看,二者一个明显的共同之处都是为了解决行政争议而设立,其行为特征和方式也是围绕着解决行政争议而进行的。这就使得行政复议与行政诉讼在操作程序、方式以至于某些原则和制度方面都存在一些共同之处。

3. 行政复议与行政诉讼都是一种被动的补救行为。这种被动补救的特点在于:①行政复议和行政诉讼都是依与行政行为有利害关系的公民、法人和其他组织提起复议申请或诉讼请求方可进入审理程序。②行政复议与行政诉讼都是在行政行为作出之后,行政管理相对人认为自己的合法权益已经受到行政行为的侵害而采取的一种补救措施。

二、行政复议与行政诉讼的区别点

1. 行政复议与行政诉讼的性质不同。行政复议是行政机关自

身对行政争议的处理，从本质上来说它仍然是一种行政行为，其全过程都在行政系统内部进行，属于行政机关的一种自我监督行为。行政诉讼则是通过人民法院对行政案件的审理从而达到对具体行政行为进行审查监督的目的，这种监督属于司法监督，因而行政诉讼活动是一种司法行为。

2. 解决行政争议的机关不同。行政复议机关是作出具体行政行为的行政机关的上一级行政机关，个别情况下是原作出具体行政行为的行政机关。行政诉讼是在人民法院的主持下，由行政机关及其管理相对人参加的解决行政争议的活动，人民法院是行政争议的处理机关。

3. 行政复议与行政诉讼的受案范围不同。行政复议是上级行政机关对行政机关的监督行为，这种监督的内容和范围不应当受到太多的限制，因而行政复议的受案范围应该包括下级行政机关所作的各类具体行政行为。尽管理论界对于行政复议的范围颇有争议，但对于行政复议的范围应当较行政诉讼的范围为宽的认识却是一致的。行政诉讼的范围仅限于行政诉讼法第11条规定的两款八项情况，未列入行政诉讼法受案范围之内的大人民法院不能受理。

4. 行政复议机关与人民法院的权限不同。行政复议机关对于复议的行政行为可以维持、撤销或变更，而人民法院一般只能作出维持或撤销的判决，变更仅限于行政处罚显失公正的行政行为。

5. 行政复议与行政诉讼适用法律不同。根据行政诉讼法第52条和第53条规定，人民法院审理行政案件适用法律、行政法规和地方性法规，参照行政规章，行政复议不仅要适用法律、行政法规、地方性法规，而且还要适用行政规章和县以上人民政府制定的具有普遍约束力的决定和命令。

三、行政复议与行政诉讼的衔接

我国行政诉讼法第37条规定：“对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议，对复议不服的，再向人民法院提起诉讼，也可以直接向人民法院提起诉讼。法律、法规规定应当先向行政机关申请复议，对复议不服再向人民法院提起诉讼的，依照法律、法规的规定。”该条规定主要有六方面的含义：

（一）当事人可以自由选择行政复议或行政诉讼。即当事人既可以向行政机关申请复议，也可以向人民法院提起诉讼。规定当事人可以选择，是为了充分保障公民、法人和其他组织的民主权利，尊重当事人的意志，方便当事人行使诉讼权利，保障其合法权益在受到行政机关侵害时，能够充分得到补救。但是当事人不得在同一时间内既申请复议又提起诉讼。当事人自由选择分为三种情况：①选择行政复议后，复议裁决是终局裁决，对复议裁决不能再向人民法院提起行政诉讼。如公民出境入境管理法第15条规定：“受公安机关拘留处罚的公民对处罚不服的，在接到通知之日起15日内，可以向上一级公安机关提出申诉，由上一级公安机关作出最后的裁决，也可以直接向当地人民法院提起诉讼。”②选择申请复议后，对复议裁决不服，还可以向人民法院起诉。如海关法第53条规定：“当事人对海关的处罚决定不服的，可以自收到处罚通知之日起30日内，海关无法通知的，自海关处罚决定公告之日起30日内，向作出处罚的上一级海关申请复议，对复议决定仍不服的，可以自收到复议决定书之日起30日内，向人民法院起诉。当事人也可以自收到处罚通知书之日或者自海关处罚决定公告之日起30日内，直接向人民法院起诉。”③规定了可以选择复议或诉讼，但未规定选择了复议之后是否可以再提起行政诉讼。如民用航空器适航管理条例第26条规定：“任

何单位或者个人对民航局作出的罚款决定不服的，可以在接到罚款通知书之日起5日内向民航局提请复议，也可以直接向人民法院起诉。”这种情况只要属于行政诉讼受案范围，法律未规定行政复议为终局裁决的，即使未明确规定可以提起行政诉讼，依照行政诉讼法第37条之规定，对复议决定不服的，也可以提起行政诉讼。

（二）法律、法规未规定行政复议，只规定可以向人民法院起诉。依照行政诉讼法的规定，也可以申请复议。申请复议的期间，应遵行《行政复议条例》有关申请复议期间的规定。

（三）法律、法规未规定行政复议，未规定可否提起行政诉讼。如城乡集市贸易管理办法第34条：“对工商行政管理机关的处理不服的，可以向上一级工商行政管理机关提出申诉。”对于这种情况只要属于行政诉讼受案范围，对行政复议不服的，即可向人民法院提起诉讼。不能认为是复议终局而不予起诉。其理由有二：①根据行政诉讼法第12条第4项之规定，复议终局只能由法律加以规定，行政法规无权作出复议终局的规定。②必须是法律明确作出复议为终局裁决的规定。

（四）鼓励或提倡当事人选择行政复议，以充分发挥行政复议的优越性。

（五）法律、法规规定应当先向行政机关申请复议，对复议不服再向人民法院提起诉讼的，依照法律、法规规定，不得先向人民法院起诉。主要有：税法及与税法相关的暂行条例，专利法关于发明专利权的确认，治安管理处罚条例，烟草专卖条例，城乡集市贸易管理办法，水路运输管理条例，城乡个体工商户管理条例，航道管理条例，投机倒把行政处罚暂行条例，麻醉药品管理办法，电力设施保护条例，价格管理条例等。

（六）行政复议为终局，不可以再提起行政诉讼。行政诉讼法第12条第4项规定，对法律规定由行政机关作出最终裁决的具体行